

LAKIALOITE 30/2003 vp

Laki kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa esitetään muutettavaksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annettua lakia (775/2000) siten, että tarkastaminen laajennetaan koskemaan myös televisiossa lähetettäviä elokuvia. Lasten kehitykselle haitallisista kuvaohjelmista aletaan periä veronluonteista kuvaohjelmamaksua. Kuvaohjelmista, jotka on kielletty 18 vuot-

ta nuoremmilta, maksu on 2 000 euroa ja kuvaohjelmista, joille on asetettu 15 vuoden ikäraja, maksu on 1 000 euroa. Maksuista kertyneet varat käytetään neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen, jotka edistävät lasten suojelua kehitykselle haitallisilta kuvaohjelmilta.

PERUSTELUT

Kuvaohjelmien lähettäminen ja vastaanottaminen kuuluvat sananvapauden piiriin. Sananvapautta voidaan perus- ja ihmisoikeutena rajoittaa vain painavan yhteiskunnallisen tarpeen niin vaatiessa, ja rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen. Perusoikeusuu-
distuksen yhteydessä hallitusmuodon sananvapauslausekkeeseen lisättiin rajoituslauseke, että lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan sananvapautta voidaan rajoittaa muun muassa rikollisuuden estämiseksi sekä terveyden ja moraalien suojelemiseksi.

Lastensuojelu

Sivistysvaliokunta korosti viime kaudella mietinnössään (SiVM 5/2002 vp), että "lapsuuteen

eivät kuulu väkivalta, kauhu tai muut aikuisten asiat, joita nykyään saadaan nimenomaan kuvaohjelmien välityksellä. Vaikka vanhempien vastuu on ensisijainen lasten kasvatuksessa, nyky-yhteiskunnassa vanhempien on vaikeaa kantaa kasvatusvastuutaan yksin. Usein myös juuri ne lapset, jotka joutuvat olemaan paljon yksin tai joiden kasvatukseen ei ole riittävästi paneuduttu, ovat kaikkein altteimpia vaikutteille ja heillä on kasvanut tarve saada suojelua osakseen". Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus laatii toimintaohjelman lapsiin kohdistuvan väkivaltaviihteen rajoittamiseksi.

On todellisuutta, että monet lapset viettävät paljon aikaa yksin epätavallisina vuorokauden-aikoina seuraten kuvaohjelmia, joilla on heihin haitallinen vaikutus. Monet muodollisesti aikuisille tarkoitetut viestintätuotteet ovat käytännös-

sä aivan liian yksinkertaisia reittejä levinneet myös alaikäisten käsiin. Lainsäätäjän tulisi auttaa vanhempia tekemään lapsen kehitykselle myönteisiä valintoja eikä tyytyä kiertämään vaikeaa yhteiskunnallista kysymystä ainoastaan muistuttamalla vanhempia kasvattajan vastuuta.

Kansainvälisen lapsen oikeuksien yleissopimuksen henki edellyttää suojelemaan lapsia julkaisuilta, jotka vahingoittavat heidän nykyistä ja tulevaa kehitystään. Julkisuudessa ja lehtikirjoittelussa muistutetaan, että lasten kasvatusta on kriisissä ja vanhemmuus kadoksissa. Tilalle astuvat oheiskasvattajat, joista on muotoutumassa yhä tärkeämpiä piilokasvattajia. Nykyisellään lainsäädäntö jättää käytännön elämässä monia rajoja auki tavalla, joka ei ole lasten eikä aina täysi-ikäistenkään eli siis ihmisarvon suojelemisen kannalta hyödyksi.

Kansainvälisen lapsen oikeuksien yleissopimuksen 17 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat joukkotiedotusvälineiden tärkeän tehtävän ja takaavat, että lapsi saa tietoa monenlaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä, erityisesti niistä, joiden toiminta tähtää hänen sosiaalisen, hengellisen ja moraalisen hyvinvointinsa sekä ruumiillisen terveytensä ja mielenterveytensä edistämiseen. Artiklassa rohkaistaan kehittämään asianmukaisia ohjelmia lasten suojelemiseksi heidän hyvinvoinnilleen vahingollisilta tiedoilta ja aineistoilta. Artiklan 19 mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä tai välinpitämättömyydeltä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä.

Suomi on kansainvälisesti sitoutunut ottamaan päätöksenteossaan ensisijaisesti huomioon lastensuojelulliset näkökohdat, mutta ei ole ryhtynyt kaikkiin asianmukaisiin toimiin suojellakseen lasta epäsiivellisen ja väkivaltaisen viihteen aiheuttamalta henkiseltä väkivallalta ja siitä seuraavalta ruumiilliselta väkivallalta.

Viihteen vaikutukset

Useat eri tutkimukset todistavat yksiselitteisesti, että väkivaltaviihde lisää yhteiskunnassa väkivaltaista käyttäytymistä. Viihde totuttaa lapset ja nuoret väkivalltaan ja opettaa heitä pitämään toisen vahingoittamista asiaankuuluvana ongelmien ratkaisukeinona. Arvot ja asenteet muuttuvat hyväksyviksi aiemmin kielteiselle toimintamallille. Kauhun herättäminen kuvaohjelmassa saattaa järkyttää katsojaa niin, että seurausena on pitkäaikainen ahdistus- tai pelkotila. Pornografisten ohjelmien on todettu vaikuttavan haitallisesti seksuaaliseen kehitykseen.

Rikostilastojen mukaan alle 18-vuotiaiden tekemät pahoinpitelyrikokset ovat lisääntyneet. Merkittävää on, että aiempaa harvemmat nuoret syyllistyvät väkivaltaisiin tekoihin, mutta väkivaltainen nuori tekee keskimäärin useampia tekoja kuin samanikäiset aikaisemmin. Koska aikaisempaa pienempi osa nuorista tekee nuorten tilastoihin merkityt väkivallanteot, väkivaltaviihteen yhdistyminen näihin tapauksiin saa suuremman painoarvon. Tutkimus 15–18-vuotiaiden nuorten vuosina 1990–2001 tekemistä henkirikoksista osoitti, että lähes joka toisesta rikoksesta löytyi väkivaltavihteestä tuttuja tekoirteitä, kuten ruumiin paloitteita ja ruumiin kätkemistä matkalaukkuun.

Väkivaltaiset sekä pornoa ja kauhua sisältävät kuvaohjelmat päätyvät asetetuista ikärajoista huolimatta usein lasten ja nuorten katseltaviksi. Väkivallan lisääntymistä ei voida selittää yksin väkivaltavihteellä. Se on silti mitä ilmeisimmin yksi osatekijä, johon tulee puuttua. Aikuisille tarkoitettujen kuvaohjelmien aiheuttavat riskit, että lapset altistuvat kehitysvaiheelleen sopimattomille kuvaohjelmille. Alaikäisen sananvapauden pitäisi sisällyttää oikeus välttää viesteiltä, jotka vaarantavat oman kasvun, kehityksen ja parhaimmillaan välillisesti koko tulevaisuuden. Tarvittaisiin myös nykyistä laajempaa mediakasvatusta, jotta vanhemmat ja myös lapsi itse osaisivat suojautua kuvaohjelmien välityksellä tulevalta haitalliselta informaatiolta.

Televisiolähetysten tarkastaminen

Uudistetussa televisiolainsäädännössä lähdetään siitä, että ohjelmapolitiikan osalta toimii itsesääntely. Televisiossa lähetettävien kuvaohjelmien lähettämisäikää ja ilmoitus- sekä tarkastamisvelvollisuutta säädellään määräyksillä, jotka ovat käytännössä lähinnä suositusluonteisia. Lapsille sopimattomat ohjelmat pyritään lähettämään sellaiseen aikaan, jolloin lapset eivät yleensä katso televisiota. Yleisradion ohjelmatoinnin säännösten mukaan tällöinkin on varottava tarjoamasta väkivaltaisia käyttäytymismalleja. Televisioluvan toimihaltijoiden päättäessä lähetettävien ohjelmien sisällöstä ongelmana on, että taloudelliset näkökulmat, katsojaluvut, ohittavat lastensuojelullisen näkökulman.

Käytännön ohjelmatoiminnassa pääsee itsesääntelyn ohi lapsille haitallisia ohjelmia. Tutkijoiden mukaan tv-väkivalta on 20 vuoden aikana 13-kertaistunut, kun samaan aikaan ohjelma-aika on noin nelinkertaistunut. Suomen Kuva-lehden selvityksen mukaan neljällä pääkanavalla näkyi viime vuoden pyhäinpäivänä 192 väkivallantekoa. Ainakin 70 ihmistä tai ihmishahmoa kuoli kohtauksissa väkivaltaisesti. On erikoista, että tällainen ohjelmisto sallitaan, vaikka alaikäisten suojelun vuoksi on säädetty, että televisiomainontakaan ei saa aiheuttaa moraalista tai fyysistä haittaa lapsille.

Kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) mukaan kaikki kuvaohjelmat on joko tarkastettava tai niistä on tehtävä ilmoitus Valtion elokuvatarkastamolle. Televisiolähetysten sisältöä ei tarvitse tarkastaa ennakolta. Televisio on kuitenkin juuri se kanava, jonka kautta lapset helpoimmin voivat nähdä ohjelmia, jotka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla voivat vaikuttaa haitallisesti lasten kehitykseen. Kun televisiossa saa esittää rajua väkivaltaa ilman ennakkotarkastusta, hankaloituu muikin väkivaltaisten kuvaohjelmien sääntely. Television ohjelmiston kattava tarkastus olisi lasten suojelemiseksi tarpeellinen, mutta se olisi varsin mittava uudistus. Tästä syystä aloitteessa ehdotetaan, että televisiossa esitettävät elokuvat tulevat ennakkotar-

kastuksen piiriin, mutta muun ohjelmiston osalta pitäydytään itsesääntelyssä. Suuri osa televisiossa esitettävistä elokuvista tarkastetaan jo nykyisin muita esittäjiä ja levittäjiä varten. Aloite laajentaa tarkastuksen koskemaan myös televisioelokuvia eli erityisesti televisiota varten tuotettuja elokuvia. Jatkossa televisiossa esitettävien elokuvien ikäraajat olisivat näin ollen yhdenmukaiset muiden tarkastettujen kuvaohjelmien ikärajojen kanssa.

Kuvaohjelmamaksu

On perusteltua, että viihdeteollisuus kuvaohjelmamaksua maksamalla ja kuluttajat mahdollisesti kohonneissa hinnoissa kantavat taloudellista vastuuta lapsille aiheutuvien haittavaikutusten ehkäisystä ja hoitamisesta. Aloitteen mukaan kuvaohjelmista, jotka on kielletty 18 vuotta nuoremmilta tai joille on asetettu 15 vuoden ikäraja, alettaisiin periä kuvaohjelmamaksua. Maksun tuotto käytettäisiin sellaiseen neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen, joka edistää lasten suojelua kehitykselle haitallisilta kuvaohjelmilta asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla.

Kuvaohjelmamaksu olisi K18-kuvaohjelmista 2 000 euroa ja K15-kuvaohjelmista 1 000 euroa. Maksun tasoa tulee jatkossa harkita käytännössä saatujen kokemusten perusteella ja ottaa huomioon mahdolliset vaikutukset kuvaohjelmien tarkastuttamiseen. On syytä harkita myös maksun porrastamista esitys- tai levityskanavan eli elokuvateattereiden, televisiolähetysten ja myyntivideoiden potentiaalisen katsojamäärän mukaan ottaen huomioon mahdollisuudet kontrolloida katsojille asetettujen ikärajojen noudattamista.

Suomessa perittiin elokuvien esittämisestä elokuvaveroa vuoteen 1994 saakka elokuvaverolain perusteella (366/1964). Elokuvasta, joka oli sisällöltään huono tai taiteelliselta tai siveelliseltä laadultaan heikko, perittiin korotettua veroa. Elokuvaveron poistamista perusteltiin sillä, että elokuvien katselu oli siirtynyt elokuvateattereista koteihin. Lisäksi korkeampaan veroluokkaan määrättyjä elokuvia oli huomattavasti aikaisempaa vähemmän teatterien ohjelmistois-

sa (HE 121/1993 vp), joten elokuvaveron ohjaava vaikutus oli olennaisesti vähentynyt.

Elokuvaveron poistamista selvittänyt työryhmä oli sillä kannalla, että veron poistaminen vähentäisi oleellisesti yhteiskunnan mahdollisuuksia rajoittaa heikotasoisten elokuvien levittämistä. Valtion elokuvatarkastamo ehdotti ylemmän veroluokan säilyttämistä kulttuuripoliittisilla perusteilla. Samojen kulttuuripoliittisten syiden perusteella ja erityisesti juuri kuvaohjelmien kotikäytön yleistyttyä kuvaohjelmamaksun periminen olisi perusteltua. Veron poistamisen jälkeen lapsille haitallisten ja muuten laadultaan heikkojen kuvaohjelmien määrä on lisääntynyt huomattavasti, erityisesti vuorovaikutteisten ohjelmien ja pornoviihteen markkinoiden laajennuttua. Kuvaohjelmamaksulla pyrittäisiin hillitsemään tällaisten ohjelmien tuottamista ja kannustamaan ohjelmistoista päättäviä valitsemaan laadukkaita ja eettiseltä sisällöltään kestäviä ohjelmia. Tällä hetkellä kuvaohjelmista peritään tarkastusmaksuja, jotka perustuvat kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain perusteella säädettyyn opetusministeriön asetukseen (858/2000).

Kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain mukaan kaikki täysi-ikäisille tarkoitetut ohjelmat ilmoitetaan Valtion elokuvatarkastamoon. Aikuisille tarkoitetut kuvaohjelmat saavat automaattisesti ikärajan K18. Tähän ryhmään elokuvatarkastamo luokittelee aikuisille tarkoitetun fiktiivisen väkivallan, joka on laadultaan pitkitettyä, liioiteltua ja yksityiskohtaista. Tyypiesimerkkeinä ovat paljon päähän kohdistuvia potkuja sisältävät elokuvat sekä seksiä ja väkivaltaa, kuten fiktiivisiä raiskauksia, sisältävät elokuvat. Peleistä kategoriaan kuuluvat ihmisten tappamiseen erityisesti keskittyvät pelit. Pornografisista ohjelmista kaikki aikuisille tarkoitetut seksiä sisältävät kuvaohjelmat, käytännössä aitojen sukupuoliaktien esittäminen, kuuluvat tähän kategoriaan. K18-luokkaan kuuluvat myös erittäin järkyttävät kauhuelokuvat.

Elokuvatarkastamolle tehdyistä ilmoituksista yli 98 % koskee kovaa pornografiaa. Kuvaohjelmien tarkastuslain voimaantulovuonna 2001 tarkastamo rekisteröi yli 25 000 ja vuonna 2002 lä-

hes 16 000 uutta pornografista kuvaohjelmaa. Muita kuin K18-ikärajaan ilmoitettuja ohjelmia oli vuonna 2001 noin 170. Vuonna 2001 ennakkotarkastetuista elokuvista noin kuusi prosenttia sai K18-merkinnän.

Elokuvatarkastamon luokituksen mukaan K15-kategoriaan kuuluvat useimmat toiminta-, jännitys- ja sotaelokuvat. Niissä voi olla varsin paljon väkivaltakohtauksia, joita pidetään kokonaisuuden kannalta perusteltuina. Peleistä tähän kategoriaan kuuluvat monet potkuväkivaltaa sisältävät pelit sekä sotapelit. Suomessa pääosa väkivaltaisista ohjelmista tulkitaan alaikäisille 15 vuotta täyttäneille soveltuviksi. Kuvaohjelmien ikärajat eivät ilmoita ohjelman suositeltavuutta tietyn iän saavuttaneille, vaan haitallisuudesta ilmoitettua ikärajaa nuoremmille. K15-luokan kuvaohjelmia ei siis vallitsevan tulkinnan mukaan pidetä haitallisina 15 vuotta täyttäneille. Vaikuttaa siltä, että ikäluokitus ei vastaa lainsäätäjän tahtomia lastensuojelullisia tavoitteita. Luokitusta tulisi tarkentaa erityisesti väkivaltaviihteen osalta.

Tarpeellisia uudistuksia

Vuorovaikutteiset kuvaohjelmat, kuten video- ja tietokonepelit, on vapautettu tarkastuksesta. Kuvaohjelmamaksu ei tulisi normaalisti koskemaan näitä ohjelmia. Tarkastamo voi kuitenkin ottaa vuorovaikutteisen kuvaohjelman tarkastettavakseen, jos se epäilee ohjelman sisältävän lapsille haitallisena pidettävää aineistoa. Vuorovaikutteinen kuvaohjelma, joka ilmoituksen perusteella otetaan tarkastettavaksi ja saa sen perusteella K18-merkinnän, tulisi myös kuvaohjelmamaksun piiriin.

Vuorovaikutteiset ohjelmat tulisi jatkossa sisällyttää kattavan ennakkotarkastuksen piiriin tarkastuksen ongelmista huolimatta. Kuvaohjelmien jälkivalvontaa tulisi myös kiireellisesti kehittää. Valtion elokuvatarkastamon Tilastokeskukselta tilaaman tuoreen kyselytutkimuksen mukaan kansalaisten parissa toivotaan kuvaohjelmien yleistä ennakkotarkastusta, jossa tarkastus ulotettaisiin myös aikuisille suunnattuihin kuvaohjelmiin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuvaohjelmien tarkastamista 25 päivänä elokuuta 2000 annetun lain (775/2000) 4 §:n 5 momentti ja
lisätään lakiin uusi 21 a—21 c § seuraavasti:

4 §

Tarkastuksesta vapautetut kuvaohjelmat

— — — — —
Televisiossa lähetettävän muun kuvaohjelman kuin elokuvan tai televisioelokuvan saa esittää sitä ennakolta tarkastuttamatta. Televisiossa lähetettävästä ohjelmasta säädetään lisäksi televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa.

21 a §

Kuvaohjelmamaksu

Kuvaohjelmasta, jolle on asetettu 15 vuoden ikäraja tai joka on 7 §:ssä säädettyillä perusteilla kielletty 18 vuotta nuoremmilta, peritään ohjelmakohtainen kuvaohjelmamaksu.

Kuvaohjelmasta, jolle on asetettu 15 vuoden ikäraja, peritään kuvaohjelmamaksua 1 000 euroa. Kuvaohjelmasta, joka on kielletty 18 vuotta nuoremmilta, peritään kuvaohjelmamaksua 2 000 euroa.

Maksusta vastaa kuvaohjelman valmistaja tai maahantuoja. Jos tarkastamattomasta kuvaohjelmasta ei ole tehty 11 §:n mukaista ilmoitusta, maksusta vastaa kuvaohjelman esittäjä tai levittäjä.

21 b §

Kuvaohjelmamaksun kantomenettely ja muutoksenhaku

Verotuksesta vastaava viranomainen kantaa ja tilittää maksut tarkastusviranomaisen ilmoituksen mukaan.

Jos kuvaohjelmamaksun 21 a §:n mukainen peruste poistuu uudelleen tarkastamisen tai muutoksenhaun jälkeen, peritty maksu palautetaan.

Mitä säädetään verotusmenettelystä sekä muutoksenhausta verotukseen, on vastaavasti soveltuvin osin voimassa kuvaohjelmamaksusta.

21 c §

Kuvaohjelmamaksuista kertyneiden varojen käyttö

Kuvaohjelmamaksuista kertyneet varat tulee ensisijassa käyttää neuvontaan, koulutukseen ja tiedotukseen, jotka edistävät lasten suojelua kehitykselle haitallisilta kuvaohjelmilta.

Tämän lain nojalla kerättävän kuvaohjelmamaksun käytöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella ja sen nojalla annettavalla toimivaltaisen ministeriön päätöksellä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta

LA 30/2003 vp — Päivi Räsänen /kd ym.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2003

Päivi Räsänen /kd
Toimi Kankaanniemi /kd
Leena Rauhala /kd

Bjarne Kallis /kd
Sari Essayah /kd